

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 134

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Wolfgang RITTER

Chefsyndikus der BASF Ludwigshafen,
Vorsitzender des Steuerausschußes
des Bundesverbandes der Deutschen Industrie

PROBLEME DER STEUERREFORM, RECHTLICHE ASPEKTE, WIRTSCHAFTLICHE FOLGEN

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
in Saarbrücken am 27. Juni 1988

1988 © Europa-Institut der
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

PROBLEME DER STEUERREFORM
RECHTLICHE ASPEKTE, WIRTSCHAFTLICHE FOLGEN

"Ein großes, kühnes und sozial ausgewogenes Werk" oder "ein Stück aus dem Tollhaus, ein Machwerk voller Ungerechtigkeiten, der brutalen Umverteilung von unten nach oben", ¹⁾

welches Urteil über die am 23. Juni vom Deutschen Bundestag verabschiedete Steuerreform, in der Diktion des Bundeskanzlers "ein Jahrhundertwerk", kommt der Wahrheit näher? Das hoch greifende Lob Alfred Dreggers, des Fraktionsvorsitzenden der Unionsparteien oder der ätzende Verriß Hans Apels, des finanzpolitischen Sprechers der SPD-Fraktion?

Lange schon hält uns die Steuerreform in Atem. Zunächst in einem wechsellvollen Vorlauf zur Bundestagswahl, im Frühjahr vergangenen Jahres mit geräuschvollem Gerangel um die Entlastungsseite der Reform, im Herbst mit überraschenden, wenngleich noch unvollständigen Beschlüssen zur Belastungsseite, seit Mitte Januar mit eilends zusammengezimmerten, seither vielfach geänderten Entwürfen und schließlich in aller jüngster Zeit mit der Bekanntgabe der Vorstellungen zu den weiteren Belastungen bei indirekten Steuern und anderen Bereichen. Grund genug, nach Grundsätzlichem zu fragen und eine Gesamtbeurteilung der Reform zu versuchen.

Bei der Vorlage des Referentenentwurfs faßte der Bundesfinanzminister die Ziele der Reform mit folgenden Worten zusammen:

"Durch niedrigere Steuersätze und weniger Ausnahmen soll ein gerechteres und einfacheres Steuersystem geschaffen werden, das die berufliche Leistung nachhaltiger anerkennt, die Familien stärker fördert und die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verbessert.

Die Steuerreform soll zu einer

- dauerhaften Entlastung von Bürgern und Wirtschaft und zu einer
- nachhaltigen Verbesserung des Steuergefüges führen."²⁾

Wie finden wir diese Ziele in dem Reformwerk wieder?

Beginnen müssen wir mit einigen Zahlen, da sich uns sonst das Bild nicht erschließt. Dabei werte ich zunächst nur den Bereich der Steuern vom Einkommen, wie er uns in dem eigentlichen Reformpaket vorliegt. Auf die Auswirkungen der jüngsten Beschlüsse zur Erhöhung von anderen Belastungsbereichen komme ich dann anschließend zu sprechen.

Die Reform 1990 samt ihrem auf 1988 vorgezogenen Entlastungs-

schritt von rund 5 Milliarden hat auf der Entlastungsseite mit nominell jetzt noch gut 41 Milliarden ihren ganzen Schwerpunkt bei der Einkommensteuer. Die Entlastung bei der Körperschaftsteuer mit 1,9 Milliarden - und nicht 2,5 Milliarden, wie vom BMF beziffert - ist demgegenüber marginal. An der Gesamtbrutto-Entlastung sind die Unternehmen - das sind die Personenunternehmen, die Kapitalgesellschaften und die freien Berufe - mit weit weniger als 20 % beteiligt, mit über 80 % also alle übrigen, der Löwenanteil davon entfällt auf die Arbeitnehmer.

Auf der Belastungsseite ist das Bild genau umgekehrt. Mit rund 14 Milliarden - statt den vom BMF genannten 5,9 Milliarden - beträgt die Belastung der Unternehmen mehr als das 2-fache ihrer Entlastung: sie sind trotz einiger Nachbesserungen in letzter Stunde immer noch die massiven, alleinigen Nettozahler der Reform. Alle übrigen Steuerzahler trifft die Belastung nur mit einem Viertel ihrer anteiligen Entlastung, darunter die Arbeitnehmer sogar mit weniger als einem Zehntel.

Ungeachtet aller von uns geleisteten Aufklärung präsentiert jedoch das BMF bis in die jüngste Zeit Zahlen, die uns glauben machen sollen, "daß alle großen Gruppen in angemessener und ausgewogener Weise ihren Beitrag zum Abbau der Steuervergünstigungen leisten"³⁾ und auch die Wirtschaft zu den Gewinnern der Reform zählt. Erreicht wird dieses falsche Bild dadurch, daß einerseits große Belastungen, die die Wirtschaft treffen, anderen Gruppen zugeordnet werden und andererseits zahlreiche Fehlschätzungen bei den Belastungen der Wirtschaft aufrechterhalten werden, denen geheimnisvoller Weise allen gemeinsam ist, daß sie zu niedrig sind. Mag das auch den Haushaltsausgleich begünstigen, politisch setzt solche Darstellung falsche Signale und vertrauensbildend wirkt sie gewiß nicht.

Um einige Beispiele zu geben:

Die Belastung aus der Vollverzinsung trifft zwar nach gesicher-

tem Verständnis die der Betriebsprüfung unterliegenden Unternehmen, wird aber bei den übrigen Steuerzahlern ausgewiesen. Gleiches gilt für § 34 EStG, dessen Verschärfungen bei Betriebsveräußerungen und Abfindungen die Wirtschaft, und zwar besonders deren Mittelstand, belasten. Die Erhöhungen der pauschalen Lohnsteuer werden bei den Arbeitnehmern ausgewiesen, obwohl ihre gesetzliche Voraussetzung ist, daß sie vom Arbeitgeber übernommen wird. Die Steuererhöhungen bei betrieblichen Personal- und Sozialleistungen werden ausnahmslos bei den Arbeitnehmern ausgewiesen, zugleich aber für den Essenszuschuß eine neue Pauschbesteuerung eingeführt, deren erklärtes Ziel es ist, die Übernahme der Steuer durch den Arbeitgeber zu erreichen; daß dann auch Umsatzsteuer zu zahlen ist, was bei voller Übernahme immerhin weitere 500 Millionen ausmachen würde, bleibt im Zahlenwerk des BMF gänzlich unerwähnt.

Die Halbierung des Importwarenabschlags soll laut BMF nur mit 25 Millionen zu Buch schlagen, während es nach dem Subventionsbericht 150, nach Schätzungen der Wirtschaft aber 300 Millionen wären; dies wird sinnigerweise damit erklärt, daß die Unternehmen ja jederzeit eine Teilwertabschreibung vornehmen könnten, was - wenn es wahr wäre - doch auch für den Subventionsbericht zu gelten hätte.

Weitere anhand veröffentlichten Materials leicht korrigierbare Fehlschätzungen von Mehrbelastungen, die die Wirtschaft treffen, gibt es bei den Jubiläumsrückstellungen, den Zulagen, den Maßnahmen zur Forschungsförderung und zum Umweltschutz.

Korrigiert wurden vom BMF bislang nur die Schätzungen für die Vollverzinsung und für das Verbot der Jubiläumsrückstellungen. Richtig sind diese Schätzungen aber immer noch nicht, wie sich bei den zähen Diskussionen um eine Nachbesserung dieser Regelungen bestätigte.

Damit steht fest: geht man den Zahlen auf den Grund, kann keine

Rede davon sein, daß die Reform in angemessener und ausgewogener Weise auch die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit entlastet. Die von uns schon immer bestrittene These der Regierung, eine Reform der Einkommensteuer sei zugleich die Reform der Unternehmensbesteuerung, ist nun unübersehbar widerlegt. Vielmehr findet in Höhe von annähernd 8 Milliarden eine Umschichtung der Steuerlast von allen übrigen Steuerzahlern zur Wirtschaft statt, zu der sich allerdings bislang noch niemand politisch bekannt hat.

Wenn ich hier von der Netto-Belastung der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit spreche, so ist darauf hinzuweisen, daß die einzelnen Unternehmen von der Reform natürlich durchaus unterschiedlich betroffen werden. Am günstigsten fahren Unternehmen, die nur Einkommensteuer zu zahlen haben, also Kleinbetriebe des Handels, des Handwerks und des Dienstleistungsbereichs, die in der Form des Personenunternehmens betrieben werden. Auf der Schattenseite der Reform stehen größere Unternehmen, vor allem auch jene, die Gewerbesteuer zu zahlen haben, darunter die Kapitalgesellschaften. Besonders betroffen sind die Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, wie die deutsche Industrie. Große Benachteiligung erfahren auch die deutschen Tochtergesellschaften ausländischer Direktinvestoren.

Dieser Analyse wird nun aus Kreisen der Regierung entgegengehalten, daß die Wirtschaft von 1983 bis 1986 bereits um insgesamt 11 Milliarden entlastet worden sei. Dies ist irreführend. Bei einem solchen Vergleich bleiben nämlich die Entlastungen für die übrigen Steuerzahler außer Betracht, die vergleichbar gerechnet mehr als das Doppelte betragen haben. Außerdem liefere ein solches Argument doch darauf hinaus, daß die früheren Entlastungen der Wirtschaft jetzt wieder zurückgenommen werden sollen, eine Reformziel, das bislang noch niemand artikuliert hat.

Die berichtigten Zahlen offenbaren schließlich auch, daß die

vorgesehenen Belastungen weit mehr als die vom BMF genannte Summe von jetzt 18,4 Milliarden erreichen. Unter Einbeziehung der geringeren Steuerausfälle auf der Entlastungsseite ergibt sich - gemessen an den Vorgaben der Regierung - eine Überfinanzierung der Reform bei den direkten Steuern von mindestens 5 Milliarden.

Um diese 5 Milliarden mindert sich die Netto-Entlastung. Sie beträgt also in Wahrheit statt der im Bericht des Finanzausschusses jetzt genannten 19 nur runde 14 Milliarden. Diese 14 Milliarden werden nun des weiteren gemindert durch die jüngsten Finanzierungsbeschlüsse der Koalition. Danach sollen sich die Mineralölsteuer, die Kfz-Steuer, die Tabak- und die Versicherungssteuer bis 1992 insgesamt um 8,5 Milliarden sowie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 3,6 Milliarden erhöhen, worüber allerdings das letzte Wort noch nicht gefallen ist. Da die Erhöhung der Heizölsteuer höhere Erdgaspreise nach sich zieht, wird statt der bislang errechneten Netto-Entlastung im Saldo aller Komponenten letztendlich allenfalls eine Aufkommens- oder vielleicht besser Belastungsneutralität der Reform erreicht. Die Belastungen der Wirtschaft durch die Reform liegen dann bei etwa dem 2 1/2-fachen ihrer Entlastung; das Ergebnis der Nachbesserungen bei den direkten Steuern wird durch die neuen Zusatzlasten wieder kompensiert. Für die Einkommensteuerzahler ergibt sich hingegen ein positiver Saldo, wenn man die beiden Entlastungsschritte 1986 und 1988 mit laut Bundesregierung rund 25 Milliarden einbezieht, von deren erster Stufe mit knapp 11 Milliarden vor allem Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen und die Familien profitieren.

Dieses Zahlenwerk muß am Ausgangspunkt jeder Beurteilung stehen. Der von der Regierung zunächst reklamierte Verzicht auf die Erhöhung anderer Abgaben mußte von Anbeginn als theoretisch gelten. Standen doch Erhöhungen der Beiträge zum EG-Haushalt und viele andere Ausgabenzuwächse schon ins Haus, als die Reform ihre Gestalt gewann. Daraus ein politisches Drama in drei

Akten zu machen, indem man erst mit auf die Entlastung beschränkten Beschlüssen zu hohe Hoffnungen weckte und - mental - neue Besitzstände schuf, um dann mit der Belastung erster Teil und schließlich der Belastung zweiter Teil zunehmende Ernüchterung nachfolgen zu lassen, hat sich politisch als ein Schuß in den Ofen erwiesen. Die Reform wird jetzt weit unter ihrem Wert gehandelt. Sie können das täglich in allen Medien lesen, hören und sehen. Die Regierung hat sich selbst um die Chance eingängiger Argumentation gebracht. Dabei läßt sich die Reform auch in dem jetzt vorliegenden Programm in ihrem Saldo von Licht und Schatten durchaus rechtfertigen, es hätte nur von Anfang an das gesamte Bild entwickelt und vorgestellt werden müssen.

Die kraftvolle Entlastung der Einkommensteuerzahler ist ein notwendiger Schritt zur Steigerung der Leistungsbereitschaft und zu mehr Steuergerechtigkeit. Die Gegenfinanzierung bei Verbrauchs- und Verkehrsteuern bewirkt eine sinnvolle Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern. Sie leistet einen Beitrag zur Minderung des Anreizes, in die Schattenwirtschaft auszuweichen. Heizen muß ein jeder, Auto fahren viele, auf Versicherungen kann niemand verzichten, dem Rauchen entsagen ohnehin zu wenige. Diese Gegenlast wird also breit gestreut, sie erfaßt vor allem auch jene, die sich den direkten Steuern entziehen, und sie zehrt die Vorteile der gesamten Reform bei jenen, die brav ihre Einkommensteuer zahlen, nur zu einem geringeren Teil wieder auf. Bei der Mineralölsteuer entspricht die Erhöhung auch dem europäischen Harmonisierungsziel. Bei der Heizölsteuer ist es allerdings mehr als ein Schönheitsfehler, daß sie eine Erhöhung der Erdgaspreise um 2,4 Milliarden nach sich zieht, die überwiegend in den Taschen von Russen, Holländern und Skandinaviern landet. Die Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung - so es dabei bliebe - würde hingegen unsere ohnehin schon übersetzten Lohnnebenkosten steigern und sich schlecht mit der gewollten Senkung der direkten Steuerlast vertragen.

Wie ist die Reform nun gemessen an ihren Zielen in ihren Teilen zu bewerten?

Lassen Sie mich mit dem Glanzpunkt der Reform beginnen, der Tarifreform.

o Tarifreform

Die Tarifreform mit ihrem Kern der Linearisierung des Einkommensteuertarifs und stärkeren Betonung der sozialen und familiären Komponenten steht eindeutig auf der Habenseite der Reform. Vor dem Hintergrund unserer steuerpolitischen Landschaft ist dieser Schritt mutig und begrüßenswert, er ist ein wichtiger Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit, steigert die Leistungsbereitschaft und wird gewiß zur Belebung der Binnennachfrage beitragen. Dies liegt auch im Interesse der Wirtschaft.

Mit 53,1 Milliarden beziffert die Regierung die Summe aller Änderungen seit 1986 in der Gestaltung des Tarifs. Sie verteilt sich mit 33,8 Milliarden zum weitaus größten Teil auf die Linearisierung, mit 9,4 auf den Grundfreibetrag, mit 7,7 auf die Familien, mit ganzen 1,1 Milliarden auf den Spitzensteuersatz, der so viele unsinnige Kontroversen ausgelöst hat, und in gleicher Höhe auf Maßnahmen für Freiberufler und Mittelstand.

Die große Tat der Linearisierung liegt auch darin, daß sie in die Zukunft wirkt. Sie stellt sicher, daß durch die künftige Einkommensentwicklung nicht neue heimliche Steuererhöhungen schon für kleinere und mittlere Einkommen eintreten, wie das beim bisherigen schon früh und stark nach oben gekrümmten Tarifverlauf der Fall war.

Allerdings dürfen wir nicht übersehen, daß der Streit um die

Spitzensteuersätze zu einer Ausweitung der Entlastung im unteren Tarifbereich um 11,4 Milliarden geführt hat, für deren Finanzierung den Unternehmen die Rechnung präsentiert wird. Zum Preis dieser Lösung gehört auch, daß Gewerbesteuer und betriebliche Vermögensteuer ungeschoren bleiben, obwohl die hier alternativ diskutierten Eingriffe erheblich geringeren Aufwand erfordert hätten.

So sehr ich dennoch die Tarifreform begrüße, so möchte ich doch die Frage nicht unterdrücken, ob eine radikalere Regelung, nämlich ein Übergang von der progressiven zur proportionalen Einkommensteuer auf drastisch gesenktem Niveau mit einer sozial schonenden Eingangszone - ähnlich der amerikanischen Steuerreform - eine weit bessere und gerechtere Wirkung entfaltet hätte.

o Gerechtigkeit

Der neue Tarif der Einkommensteuer steht hier an erster Stelle. Er senkt die Belastung insgesamt, und zwar nach Maßgabe ihrer bisherigen Ungerechtigkeit, was offenbar vielen Kritikern der Reform nicht in den ideologisch programmierten Kopf will. Immerhin werden zwei "Ergänzungsabgaben" jetzt endlich zur Strecke gebracht, an deren unauffällige Existenz sich die Öffentlichen Hände gar zu sehr gewöhnt hatten: Die 1977 von der sozial-liberalen Koalition mit dem Tarif verschmolzene Ergänzungsabgabe und die aus dem Zusammenwirken von Mittelstandsbauch und Geldentwertung bis heute fortwirkenden heimlichen Steuererhöhungen, die sich immerhin jährlich auf nahezu 34 Milliarden gesteigert hatten. Wenn man heute erlebt, mit welcher Vehemenz Kräfte der Opposition diese "Errungenschaften" einer verfehlten Politik zu erhalten und gar um eine weitere Ergänzungsabgabe zu steigern wünschen, kann man für so viel Verblendung kein Verständnis aufbringen. Steuerliche Gerechtigkeit muß es für jedermann geben, die Tarifreform geht hier den richtigen Weg.

Diese notwendige Tarifkorrektur als Umverteilung von unten nach oben zu bezeichnen, ist unsinnig. Den Geboten der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Belastung nach der Leistungsfähigkeit entspricht ein proportionaler Tarif: Jeder zahlt von jeder verdienten Mark den gleichen Anteil, wer viel verdient, zahlt entsprechend viel. So sehen es auch die Amerikaner. Die Progression setzt die Steuer darüberhinaus als Mittel der Umverteilung ein, sie korrigiert die Einkommensentwicklung im Interesse eines sozialen Ausgleichs. Übersteigt die Progression eine gerade Linie, müssen die davon Betroffenen einen gegenüber allen anderen übermäßigen Beitrag zur Umverteilung leisten. Das ist ungerecht. Diese Ungerechtigkeit zu beseitigen, also ein Übermaß an Umverteilung abzutragen, kann kein Akt der Willkür sein.

Problematisch hingegen sind so manche Einzelheiten der Reform. Die neue Arbeitnehmerpauschale von 2.000 DM benachteiligt jene, die hohe Werbungskosten haben, woran die Erhöhung des Kilometergeldes für Fahrten zur Arbeit nur begrenzt etwas ändert. Auch die beabsichtigte Versteuerung von Werbungskosten, die typischerweise der Arbeitgeber übernimmt, vermag ich nicht als gerecht zu empfinden. Wundern kann man sich auch über die völlige Schonung der Landwirtschaft, die trotz Tarifentlastung sogar noch einige Draufgaben erhält, und über so manchen hartnäckigen Schwerpunkt der politischen Diskussion, etwa der künftigen Besteuerung des Jahreswagens. Viel gäbe es zur neuen Quellensteuer von Zinsen samt Amnestie anzumerken, dafür und dagegen, doch würde das den Rahmen eines Gesamtüberblickes sprengen. Immerhin unterbleibt die ursprünglich beabsichtigte unsinnige Zinsbesteuerung bei steuerbefreiten, darunter auch betrieblichen Sozialeinrichtungen. Der Wirtschaft widerfährt manch neue Unbill, von der noch zu sprechen sein wird. Sie ist jedenfalls im Saldo der eigentliche Leidtragende der Reform. Es zeigt sich mithin, daß die Gerechtigkeit ein sehr

eigen Ding ist, dem im Detail näher zu kommen einem auf Wiederwahl bedachten Steuergesetzgeber nicht gerade leicht gemacht wird.

o Vereinfachung

Die Reform bringt manche Vereinfachung, beispielsweise durch Streichung der Investitionszulagen, der indirekten Forschungsförderung oder der Sonderabschreibungen für den Umweltschutz. Ob es allerdings ordnungspolitisch richtig und gerecht ist, die 1983 erhöhte indirekte Forschungsförderung, die vor allem dem Mittelstand wichtig ist, ersatzlos zu streichen und die wesentlich umfänglichere direkte Forschungsförderung zu erhöhen, möchte ich bezweifeln. Auch ist es wenig einsichtig, Steuererleichterungen für den Umweltschutz gerade dann zu streichen, wenn der Gesetzgeber dabei ist, diese Kosten so vehement zu steigern und die Umweltminister deshalb nach flankierender steuerlicher Erleichterung rufen.

Quellensteuer und Vollverzinsung gar verheißen uns neue Wonnen der Komplizierung, begleitet von grober Ungerechtigkeit. Viel neue Mühsal in der Anwendung kündigt sich bei der Kürzung der Bewirtungskosten um 20% oder der Besteuerung übernommener Werbungskosten an.

Als Vereinfachung feiert das BMF die Streichung des AIG und beseitigt damit ein wenig internationalen Fortschritt. Immerhin gelang es, der dem § 2 dieses Gesetzes zugrundeliegenden Einsicht Anerkennung zu verschaffen, daß ein Doppelbesteuerungsabkommen mit seiner Steuerfreiheit für Betriebstäteneinkünfte nicht bei Verlusten zum Nachteil des Investors wirken soll. Eine Regelung zudem, die internationaler Stand der Technik ist, wie eine jüngste Gesetzgebung in Frankreich erneut beweist. Das Gesetz wird nun zwar leider aufgehoben, doch sein § 2 in das Einkommensteuergesetz über-

führt.

Eine starke Vereinfachung, wenn auch um den Preis geringerer Gerechtigkeit, bewirkt die neue Arbeitnehmerpauschale. Den Gedanken, beim häuslichen Arbeitszimmer eine Vereinfachung durch einen Pauschbetrag zu erzielen, mußte man aus Gründen der Gerechtigkeit wieder aufgeben.

o Abbau von Subventionen

Der Abbau von Subventionen und steuerlichen Vergünstigungen, von der Regierung mit 12 Milliarden beziffert, erscheint auf den ersten Blick weitaus höher als erwartet. Also ein Pluspunkt der Reform?

Bei näherem Hinsehen fällt auf, daß um das weite Feld der Finanzhilfen von Bund und Ländern ein großer Bogen gemacht wird und der Abbau sich in Bereiche verlagert, die leichtere Beute versprechen. Ich nenne nur die indirekte Forschungsförderung und den Umweltschutz.

Noch schlimmer allerdings ist es, wenn vor hartem Subventionsabbau in den Abbruch normalen Steuerrechts ausgewichen wird und dies auch noch mit groben Systemverstößen einhergeht. Beispiele dafür sind das Verbot der handelsrechtlich gebotenen Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen und die prozentuale Kürzung von Bewirtungskosten. Eine sozialistische Hinterlassenschaft letzterer Art wurde in Frankreich gerade als "kontraproduktiv und unlogisch" abgeschafft. Maßgeblichkeit und Nettoprinzip stehen offenbar nicht mehr in hohem Kurs, die Nähe zu Parteitagsbeschlüssen der SPD sollte zu denken geben. Bei den Jubiläumsrückstellungen konnte die drohende Preisgabe des Zusammenhangs zwischen Handels- und Steuerbilanz nur mit einem wahren Wechselbalg von neuem Steuerrecht mühsam abgewendet werden. Jetzt müssen erst einmal alle schon gebildeten Rückstellungen innerhalb

von drei Jahren, beginnend bereits in 1988, aufgelöst werden. Frühestens ab 1993 dürfen sie dann wieder gebildet werden. Doch sorgen ein Nachholverbot, der Ausschluß aller Jubiläen unter 15 Jahren sowie eine Mindestdauer des Dienstverhältnisses für den Beginn der Rückstellung von 10 Jahren dafür, daß der Finanzminister von seinen bis dahin so bockbeinig bestrittenen, nun aber offenkundigen stillen Reserven nur einen Teilbetrag von 150 Millionen wieder herausrücken muß. Der Staat braucht Geld, so bestimmt denn der Rechenstift das System der Besteuerung. Rückstellung à la Emmental, jedoch mit mehr Loch als Käse.

Als normales und notwendiges Steuerrecht sehe ich auch die ermäßigte Besteuerung von Gewinnen aus Betriebsveräußerungen und von Abfindungen an. Wie Flume uns erinnert hat, gibt es diese Steuerschonung, die der Scheingewinnbesteuerung begegnet und der Altersvorsorge dient, schon seit 1925. Nur die Kommunisten haben damals widersprochen. Jetzt wird oberhalb einer zweistufigen Eingangszone von 2 und 5 Millionen DM die volle Versteuerung des Veräußerungsgewinnes eingeführt. Wer sich auch nur ein wenig im gewerblichen Mittelstand auskennt, sollte wissen, was mit einer solchen Regelung angeordnet wird. Im Vorfeld des Inkrafttretens der Reform steht nun eine Welle von Betriebsveräußerungen zu befürchten. Eine volkswirtschaftlich nun wahrlich nicht wünschenswerte Entwicklung.

Und die Vollverzinsung, ist sie ein Subventionsabbau oder die Beseitigung einer Steuervergünstigung? Sie trifft praktisch nur die Unternehmen, die der steuerlichen Betriebsprüfung unterliegen, und diese wiederum umso mehr, je häufiger und je intensiver sie geprüft werden. Das sind zugleich die Unternehmen, die die meisten steuerlichen Hilfsdienste für den Staat leisten, zum Dank dafür aber keinen Groschen erhalten, wohl aber für jeden Fehler haften dürfen. Diese Zinsen verschärfen mithin eine steuerliche Ungleich-

behandlung. Dafür wollte man sie, wenn sie auf nichtabzugsfähige Steuern entfallen, auch noch nichtabzugsfähig machen. Sie hätten sich dann realiter auf bis zu 15% belaufen, obwohl es das Ziel des Gesetzgebers nur ist, den angeblichen "Steuerkredit" mit anderen Krediten gleich zu behandeln. Es hat größter Anstrengungen bedurft, eine solche grobe Unbilligkeit in letzter Stunde noch abzuwenden. Die Zinsen sind - wie es ein Vorbescheid des BFH Anfang des Jahres befand - in jedem Fall abzugsfähig. Das gilt jetzt auch für Stundung und Aussetzung von Steuern, so daß insofern wenigstens die prozessuale Waffengleichheit mit dem Fiskus wieder hergestellt ist. Eine Begrenzung des Zinslaufs auf vier Jahre sorgt dafür, daß der Steuerpflichtige nicht auch noch durch Säumigkeit der Finanzverwaltung bei der steuerlichen Prüfung zusätzlich zur Ader gelassen werden kann. Was jedoch bleibt, sind die Belastungen für Steuerklima und Betriebsprüfung, die allen am Steuergeschäft Beteiligten aus dieser Verzinsung blühen.

o Erhöhung indirekter Steuern

Sehr zu begrüßen ist es, daß eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Reform ausgeschlossen wird, denn wir brauchen diesen Spielraum zur noch ausstehenden Reform der Unternehmensbesteuerung.

Andere indirekte Steuern aber werden erhöht werden. Darüber habe ich schon gesprochen. Nachzutragen ist jedoch, daß dafür neben der Dimension der Tarifentlastung auch ein bedauerliches Nachlassen der Ausgabendisziplin in letzter Zeit verantwortlich zeichnet. Ob neue Subventionen, ob Trümmerfrau, Erziehungs- oder Arbeitslosengeld, ob Landwirtschaft, ob Europa oder manch anderer Bereich, an gar zu vielen Stellen wurde angesichts gar zu vieler Wahlen gar zu viel draufgesetzt. Neue Sorgen stehen ins Haus, denken wir nur an den Rentenverlauf, neue Wünsche werden von Sozial- und Fami-

lienpolitik lautstark verkündet, als hätten wir das Geld im Überfluß. Hier gilt es sich nun wirklich zu besinnen. Die in diesem Jahr zu erwartende Neuverschuldung aller öffentlichen Hände von 65 Milliarden oder gut 3 % des Bruttosozialproduktes ist ein Alarmzeichen, das zur Umkehr mahnt.

o Was bringt die Reform an weiteren Regelungen?

Die Antwort lautet: Einen ganzen Reigen, doch darunter zu wenig Fortschritt für die Wirtschaft, keine Fortschreibung selbst in wenig ausfallträchtigen Bereichen, wohl aber neue Nachteile.

Die zur Abwehr ungerechtfertigter Gewerbesteuererhöhungen unerläßliche Koppelung der Hebesätze der Gewerbesteuer mit denen der Grundsteuer sucht man vergebens, obwohl die Gemeinden wenig Bereitschaft zeigen, ihren Anteil an der Reform zu tragen. Für die Wirtschaft ist eine solche Koppelung die Nagelprobe für die Aussicht auf eine Reform der Gewerbesteuer in der nächsten Legislaturperiode. Schreckt man schon vor einer Koppelung zurück, wie will man dann das weitaus schwierigere Werk eines Abbaus der Gewerbesteuer vollbringen?

Der Mantelkauf wird ungeachtet der von der Rechtsprechung bereits gezogenen Grenzen weiter erschwert. Doch ist es zu begrüßen, daß endlich die Zeitgrenze für den Vortrag von Verlusten fällt, dem Steuerpflichtigen also die Chance geboten wird, sich aus eigener Kraft auch steuerlich wieder zu erholen. Ebenso ist positiv zu vermerken, daß die Aufhebung der Preissteigerungsrücklage mit der Einführung eines praktikablen Lifo-Verfahrens verbunden und damit ein altes Anliegen der Wirtschaft erfüllt werden konnte.

Immer noch vergebens warten wir aber auf eine Senkung der Kapitalertragsteuer für DBA- Schachteldividenden von 15 auf

5 v.H.. Angesichts der Tatsache, daß unsere ausländischen Direktinvestoren nahezu ausschließlich auf der Schattenseite der Reform stehen, haben wir allen Grund, zu Investitionen in Deutschland zu ermutigen. Die Wirtschaft erwartet, daß die deutsch-amerikanischen Revisionsgespräche hier noch vor dem Herbst einen Durchbruch bringen.

Leider entpuppt sich der Referentenentwurf als eine Art "Bereinigungsgesetz", in dem gleich reihenweise fiskalisch mißbeliebige höchstrichterliche Rechtsprechung kassiert werden soll. Mit § 31 EStG wird eine Regelung aufgehoben, die eine vorübergehende Steuerschonung bei Zuzug nach Deutschland ermöglicht, als hätten wir vergessen, daß wir ein für andere abschreckendes Hochsteuerland sind. Immerhin werden jetzt einige komplexe Sachverhalte, die in keinem Zusammenhang mit der Reform stehen, abgekoppelt, um eine unausgereifte Regelung zu vermeiden. Dazu gehören Regelungen zum Ausschluß ausschüttungsbedingter Teilwertabschreibungen, zu den Maßgeblichkeiten zwischen Handels- und Steuerbilanz sowie zur Umsatzsteuer.

Was folgt aus alledem für die Wirtschaft:

Elektorale Rücksichten haben in unserer Haushalts- und Finanzpolitik zu sehr die Überhand gewonnen. Entlastung und Belastung sind in der Reform zu ungleich verteilt, fiskalische Bedürfnisse statt Besserung des Systems bestimmen den Zuschnitt mancher Maßnahmen zur Finanzierung der Reform. Den Tugenden des neuen Tarifs stehen grobe Untugenden gegenüber. Das muß beunruhigen.

Recht und Gerechtigkeit, Prinzipien und Fortschritt, wirtschaftliche Vernunft und Überzeugungskraft eines Steuersystems kommen so in Gefahr. Aus dem Blick geraten bei solcher Reform Belange unserer Volkswirtschaft. Statt die Wirtschaft zu entlasten, wird ihre Last noch erhöht. Die Struktur ihrer Besteuerung

erung erfährt neben einigen Verbesserungen bedauerliche Verschlechterungen. Die internationale Anomalie, unsere Unternehmen weitaus höher als jeden anderen Steuerzahler zu belasten, erfährt noch eine Steigerung. Im viel beschworenen internationalen Wettbewerb holt die deutsche Wirtschaft steuerlich nicht auf, sondern fällt zurück. Besonders betroffen davon sind - ob groß, ob mittel, ob klein - die international tätigen Unternehmen.

Von dem Ziel, mit der Reform auch die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, haben wir uns entfernt. Wenn sich die Regierung jetzt gemäß ihren Ankündigungen darauf festlegt, in der nächsten Legislaturperiode die Reform der Unternehmensbesteuerung zu verwirklichen, ist das, was jetzt bei den Unternehmen geschieht, ein seltsamer Aufgalopp.

Unser Dilemma macht nicht bei den Steuern halt. Auch die Haushaltspolitik darf nicht aufhören, ihren Beitrag zu leisten. Zum aner kennenswerten Konsolidierungskurs der vergangenen Jahre gibt es keine Alternative. Es geht nicht an, neue Subventionen zu beschließen, neue Familienerleichterungen, neue soziale Wohltaten anzustreben und zu deren Finanzierung die Wirtschaft heranzuziehen. Wird solche Last den Unternehmen aufgebürdet, werden falsche politische Weichen für die Zukunft gestellt. Eine Finanzpolitik, die sich im zugespitzten Kampf um die Wählergunst volkswirtschaftlichen Erkenntnissen verschließt und fiskalische Ergiebigkeit zur Richtschnur ihrer Reformansätze werden läßt, muß ihren wirtschaftlichen und sozialen Auftrag verfehlen.

Trotz solcher Sorge und Kritik im Detail hat die Wirtschaft die Reform stets unterstützt. Es gehört aber in das Stammbuch unserer Steuerpolitik die Mahnung: Wer mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze will, muß die steuerlichen Rahmenbedingungen für erfolgreiches Wirtschaften verbessern, darf Investoren aus dem

Inland wie dem Ausland nicht entmutigen. Eine falsche Unternehmensbesteuerung wäre in ihren volkswirtschaftlichen Folgen am Ende ungerecht für alle. Dies müssen wir auch all jenen entgegenhalten, die den kollektiven Neid als Mittel der Politik schüren.

Lassen Sie mich an eine Erkenntnis des 1963 verstorbenen Soziologen Alexander Rüstow erinnern, die uns abhanden zu kommen droht:

"Wir sind der Meinung, daß es unendlich viele Dinge gibt, die wichtiger sind als Wirtschaft: Familie, Gemeinde, Staat, alle sozialen Integrationsformen bis hinauf zur Menschheit, ferner das Religiöse, das Ethische, das Ästhetische; kurz gesagt, das Menschliche, das Kulturelle überhaupt. Alle diese großen Bereiche sind wichtiger als die Wirtschaft. Aber sie alle können ohne die Wirtschaft nicht existieren; für sie alle muß die Wirtschaft das Fundament, den Boden bereiten."⁴⁾

Daß die Wirtschaft diese Aufgabe leisten kann, dazu muß der Staat auch steuerlich die Rahmenbedingungen setzen. Deshalb dürfen wir uns in der kritischen Analyse der Reform und unseren Erwartungen an die künftige Steuerpolitik nicht beirren lassen.

Was also muß geschehen?

Nun, über die Reform und ihren Zuschnitt ist mittlerweile wohl das letzte politische Wort gesprochen. Also geht es darum, noch in diesem Jahr die Vorarbeiten zu einer Reform der Unternehmensbesteuerung in der nächsten Legislaturperiode beherzt aufzunehmen. Wenn um uns herum ein Wettlauf der Nationen um niedrigere Steuern für Unternehmen ausgebrochen ist, der bei allenthalben weitaus niedrigeren Gemeindesteuern schon Körperschaftsteuersätze von 42 % (Frankreich), 40 (Niederlande), 35 (Großbritannien), 34 (USA) oder gar 30 (Österreich) erreicht

und selbst ein Land wie Schweden erfaßt hat, können wir nicht auf einsamer Steuerhöhe verharren. Wenn drei Viertel aller japanischen Europainvestoren England den Vorzug vor Deutschland geben, ist das ein Signal, das wir nicht übersehen dürfen. Es kann nicht gut gehen, wenn bei uns das Wachstum auszuwandern beginnt. Wir bedürfen dringend einer Reform. Diese Reform muß grundlegend und umfassend sein, sie muß dort ansetzen, wo unser Steuersystem seine eigentlichen Schwächen zeigt.

Das beginnt mit der Unternehmensform. Dominieren bei uns im wirtschaftlichen Geschehen zwar die Kapitalgesellschaften, so werden doch mehr als 90 % aller Unternehmen bei uns als Personenunternehmen geführt. Das hat steuerliche und gesellschaftsrechtliche Gründe, hat eine lange Geschichte und läßt sich gewiß im Trend nicht mehr umkehren. Damit ist bei uns die Einkommensteuer auch eine Unternehmenssteuer. Sie nur für die Unternehmen zu senken, ist ebenso wenig möglich, wie eine Steuersenkung auf die Körperschaftsteuer zu beschränken. Diese Erkenntnis ist uns jetzt ein weiteres Mal schmerzhaft vor Augen geführt worden. Wir müssen sie zum Anlaß nehmen, eine eigenständige, der Besteuerung der Körperschaften angenäherte Form der Besteuerung von Personenunternehmen zu entwickeln. Das bewährte System unseres körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens ebnet uns dazu den Weg. Dies würde es erlauben, die Steuerbelastung für die einbehaltenen Unternehmensgewinne radikal zu senken, die ausgeschütteten oder entnommenen Gewinne hingegen der höheren allgemeinen Einkommensbesteuerung zu unterwerfen.

Überfällig ist eine Reform der Gewerbesteuer. Diese Steuer ist mittlerweile völlig aus dem Lot geraten, sie wird weder den Bedürfnissen der Wirtschaft noch der Gemeinden gerecht. Wird sie bei der Reform der Unternehmensbesteuerung ausgeklammert, so konterkariert sie jedes Reformziel. Die Steuerpolitik darf vor einem Abbau dieser Steuer nicht länger zurückweichen. Wir haben dazu unser Kombinationsmodell eingebracht, das einen

Brückenschlag zwischen den Bedürfnissen der Unternehmen und der Gemeinden unternimmt, den wirtschaftlichen Erfolg fördert und den Gemeinden durch Beteiligung an der Umsatzsteuer und Aufrechterhaltung einer Gewerbeertragsteuer mit Hebesatzrecht eine bessere Finanzierung bietet. Es verdient besondere Aufmerksamkeit der Politik.

Wir müssen mit der Bundesregierung darauf beharren, daß eine betriebliche Vermögensteuer nicht zu rechtfertigen ist, die sich in schwierigen Zeiten krisenverschärfend und eigenkapitalverzehrend auswirkt. Zum weniger ausfallträchtigen Entschlacken und Vereinfachen gehört die Fortschreibung der Körperschaftsteuerreform bei der Weiterausschüttung von Auslandserträgen und bei den nichtabzugsfähigen Ausgaben, der Abwurf von Ballast beim Außensteuergesetz und die Wiederbesinnung auf ein internationales Steuerrecht, das sich nicht in ständiger Verschärfung der Steuerkontrolle erschöpft, sondern der Entfaltung der deutschen Außenwirtschaft einen fördernden Rahmen bietet.

Zu ihrer Finanzierung kann eine solche Reform der Unternehmensbesteuerung auf mehrere Quellen zurückgreifen:

- o Auf eine striktere Ausgabenkontrolle aller öffentlichen Hände; zum Konsolidierungskurs der ersten Jahre nach der Wende gibt es keine Alternative.
- o Auf einen Subventionsabbau, der diesen Namen verdient und vor Finanzhilfen nicht ausweicht.
- o Auf eine Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern, die der europäischen Harmonisierung entspricht und zur Finanzierung der Reform der Unternehmensbesteuerung zu reservieren ist.

- o Und schließlich auf Zuwächse im Steueraufkommen aus dem Wachstum, das die Unternehmenssteuerreform freisetzt.

Andere Länder machen uns vor, daß diese Rechnung aufgeht. Den Stellenwert einer Reform der Unternehmensbesteuerung für die Entwicklung unserer Volkswirtschaft, für den Investitionsstandort Deutschland, für Arbeitsplätze und soziale Gerechtigkeit zu begreifen, sollte nicht schwerfallen. Hierzu die richtigen Prioritäten zu setzen, zählt zu den wichtigsten Aufgaben der Politik.

Anmerkungen:

- 1) FAZ, Handelsblatt und Mannheimer Morgen vom 24.6.1988
- 2) BMF - Finanznachrichten vom 14.1.1988
- 3) BMF - Referentenentwurf vom 14.1.1988, S. 167
- 4) Rüstow, Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit, in: Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft (Hrsg.), Was wichtiger ist als Wirtschaft, 1960, S. 8